

Doctrine

Quelle place pour le régicide en 2019 ?

Les infractions contre la monarchie dans la proposition de loi du 24 septembre 2019 instaurant un nouveau Code pénal

I. Introduction

Le 5 janvier 1757, Robert-François Damiens tente d'assassiner Louis XV. Il est condamné à l'écartèlement pour régicide¹. Près de deux cents ans plus tard, le 15 novembre 1902, Gennaro Rubino tente d'assassiner le Roi Léopold II². Le Code pénal belge du 8 juin 1867 punit alors le régicide de mort³. La cour d'assises de Bruxelles décide finalement de le condamner aux travaux forcés à perpétuité au motif qu'il n'a pas eu l'intention de donner la mort au Roi, et que l'attentat ne lui a causé « ni effusion de sang, ni blessure, ni maladie »⁴. Le 24 septembre 2019, une proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal est déposée à la Chambre. Le texte reprend en grande partie le contenu de l'avant-projet de loi rédigé par la Commission de réforme du droit pénal, ayant fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'État mais au parcours parlementaire avorté⁵. La proposition frappe l'attentat contre la vie du Roi d'une peine de niveau 8, soit de l'emprisonnement à perpétuité⁶. Ces trois illustrations d'infraction portent sur le même élément matériel : la tentative d'assassinat d'un monarque. L'analyse de ces exemples révèle un élément invariable : la tentative d'assassinat est assimilée à l'assassinat quant à la peine, qui apparaît par ailleurs comme la plus lourde de l'arsenal répressif de l'ordre juridique à une époque déterminée. Néanmoins,

1 Voy. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 1^{re} éd., Paris, Gallimard, 1975, pp. 9 à 11. La peine était donc celle du parricide, terme désignant tant l'assassinat de ses propres ascendants que celui d'une personne avec laquelle est établie une relation semblable à celle entretenue avec un parent, tel un chef d'État. La répression sévère du régicide trouve écho dans l'ordonnance d'août 1539 de François I^{er}, dont l'article 1^{er} dispose « Ordonnons que ceux qui ont aucune chose machiné, conspiré ou entrepris contre notre personne, nos enfants et postérité, ou la république de notre royaume, soient étroitement et rigoureusement punis, tant en leur personne qu'en leurs biens, tellement que ce soit chose exemplaire et à toujours » (voy. A. CHAUVEAU et F. HÉLIE, *Théorie du Code pénal. Deuxième édition belge annotée par J.-S.-G. Nypels*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1859, p. 333).

2 Sur cet attentat, voy. A. MORELLI, *Rubino, l'anarchiste qui tenta d'assassiner Léopold II*, Bruxelles, Labor, 2006.

3 Art. 101, al. 1^{er}, du Code pénal du 8 juin 1867 (*M.B.*, 9 juin 1867).

4 Art. 101, al. 2, du Code pénal du 8 juin 1867. Voy. *Le Soir*, 11 février 1903, 1^{re} éd., p. 2.

5 Suite à des divergences avec le ministre de la Justice, les membres de la Commission ont en effet démissionné le 10 septembre 2018. Cette démission, couplée au contexte des affaires courantes depuis le 21 décembre 2018, ont considérablement freiné le processus d'élaboration législative de l'avant-projet. Pour le contenu de l'avant-projet de loi, voy. J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH et J. DE HERDT, *Un nouveau Code pénal pour le futur ? La proposition de la Commission de réforme du droit pénal*, coll. des dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie, Bruxelles, la Charte, 2019. Pour une analyse détaillée des travaux de la Commission, voy. H. D. BOSLY, « Chroniques d'un avant-projet de nouveau Code pénal belge », *A.D.L.*, 2018, pp. 169 à 186.

6 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 132 et 730.

ces exemples révèlent également un élément variable et révélateur du degré de réprobation sociale relatif au crime de régicide. En 1757 comme en 1867, le régicide est considéré comme l'infraction la plus grave, parce qu'elle porte atteinte au Roi comme personne (dans l'Ancien Régime), puis comme institution (à l'époque contemporaine)⁷. Les attentats contre le chef de l'État, écrivent Adolphe Chauveau et Faustin Hélie, « ébranlent l'ordre social dans ses fondements ; ils menacent toutes les existences dans une seule ; même quand ils avortent, leur seul retentissement alarme et trouble encore la société. Ils forment donc *une sorte d'exception au milieu des crimes ordinaires*, et par les objets qu'ils attaquent, et par les périls qu'ils entraînent. De là les définitions plus précises, les pénalités plus rigoureuses que toutes les législations leur sont appliquées. De là les incriminations multipliées qu'elles ont semées pour ainsi dire autour de leurs pas, comme autant de barrières pour les arrêter dès leur premier essor, pour retenir chacun de leurs actes, pour les comprimer jusque dans la pensée où ils germent encore »⁸.

En matière de législation pénale, l'ordre d'énumération des infractions n'est pas anodin : il dessine le centre de la protection pénale, et renvoie à un certain ordre de valeurs⁹. Le droit pénal revêt à ce titre une dimension axiologique¹⁰. Cet ordre de valeur est néanmoins variable en fonction du contexte social et politique¹¹. Le Code pénal belge de 1867 classe les infractions en dix titres, qui correspondent aux objets des infractions¹². Comme la plupart des législations de l'époque, il énumère en tout premier lieu les « attentats et complots contre le Roi, contre la famille royale et contre la forme du Gouvernement », dans une perspective nationaliste¹³. À l'époque, le législateur considère que la liberté politique des citoyens est conditionnée par un État de droit, de sorte qu'il est nécessaire de protéger en priorité l'État lui-même, et donc ses institutions¹⁴. La proposition de loi du 24 septembre 2019, quant à elle, vise à inverser l'ordre paradigmatique instauré par le Code de 1867. La proposition de Livre II du Code pénal prend le pas d'énumérer en premier lieu les infractions qui touchent à l'humanité dans son ensemble (Titre 1), puis les infractions contre la personne, accordant ainsi une place prépondérante au citoyen, et plus à l'État (Titre 2). Viennent ensuite les infractions contre la sécurité publique (Titre 3), les faux (Titre 4), les infractions contre les biens (Titre 5), les infractions économiques (Titre 6) et, enfin et en dernier lieu, les infractions contre

7 J. GILISSEN, P. CASSIERS et F. DEBROUX, in R. SCREVENs (dir.), *Les Nouvelles. Droit pénal*. t. II. *Les infractions*, Bruxelles, Larcier, 1967, p. 113.

8 A. CHAUVÉAU et F. HÉLIE, *op. cit.*, p. 331 (souligné par nous).

9 A. MARCHAL et J.-P. JASPAR, *Droit criminel. Traité théorique et pratique. Les infractions du Code pénal*, t. 1, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 1975, p. 20.

10 M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 285.

11 A. DE NAUW, « Bedenkingen over de hiërarchie van de waarden in het bijzonder strafrecht », *R. W.*, 1978, pp. 626 à 654.

12 J. J. HAUS, *Principes généraux de droit pénal belge*, Gand, H. Hoste et Paris, A. Durand et Pedone-Lauriel, 1869, pp. 197 et 198.

13 A. DE NAUW et F. KUTY, *Manuel de droit pénal spécial*, 4^e éd., Liège, Wolters Kluwer, 2018, p. 9.

14 J. GILISSEN, P. CASSIERS et F. DEBROUX, *op. cit.*, p. 114.

l'État et son fonctionnement (Titre 7), parmi lesquelles l'on retrouve les infractions contre la monarchie (chapitre 1^{er}, section 3)¹⁵.

L'ordre des infractions proposé en 2019, en ce qui concerne le régicide, apparaît comme inversé par rapport au régime de 1867. L'idée est celle « d'un État humble qui doit jouer le rôle de serviteur à l'égard des citoyens et de la société en tant que garant des droits fondamentaux du citoyen »¹⁶. La proposition de loi ne se limite pas à proposer une réforme structurelle : elle innove sur le plan matériel sous quatre points au moins. *Premièrement*, elle restreint le cercle des personnes protégées par le biais des incriminations contre la monarchie. *Deuxièmement*, elle redéfinit les contours desdites infractions. *Troisièmement*, elle abaisse sensiblement le niveau général des peines que le Code pénal attache auxdites infractions, tout en maintenant la peine la plus grave pour l'attentat contre la vie du Roi et de l'héritier présomptif de la couronne. Cette affirmation doit bien évidemment être tempérée par le fait que la correctionnalisation des crimes punis jusqu'à vingt ans de réclusion est aujourd'hui une pratique généralisée, ce qui fait descendre *de facto* les peines actuelles d'un degré. Dès lors que proposition de loi renonce à la correctionnalisation, elle abaisse logiquement les peines du Code de 1867¹⁷. *Quatrièmement*, la proposition érige en infraction la « lèse-majesté », aujourd'hui absente du Code pénal¹⁸. Ces innovations, majeures en la matière, méritent une analyse approfondie, sous deux points au moins. D'une part, l'évolution de la protection accordée en droit pénal à la monarchie nous éclaire sur son statut juridique en droit constitutionnel, ainsi que, plus généralement, sur la place accordée à l'État dans une société déterminée. En effet, les infractions contre la monarchie constituent le corollaire de l'affirmation de l'article 88 de la Constitution, aux termes duquel « la personne du Roi est inviolable »¹⁹. Les travaux préparatoires législatifs du XIX^e siècle attestent de cette corrélation²⁰, de sorte que les principes constitutionnels trouvent leur prolongement dans la loi pénale²¹. D'autre part, notre étude

15 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 245 à 263.

16 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 248.

17 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et Livre 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 5.

18 *Voy. infra*.

19 Cette corrélation découle de l'objectif poursuivi par les dispositions pénales et constitutionnelle, qui apparaît comme identique : l'inviolabilité du Roi vise à préserver l'institution monarchique, et, par là, assurer la continuité de l'État (Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 635 et s. ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II. *Les pouvoirs de l'État*, Liège, Dessain, 1906, pp. 222 et s.).

20 Les travaux préparatoires de la loi du 6 avril 1847 portant répression des offenses envers le Roi (*M.B.*, 8 avril 1847) attestent de la corrélation entre l'inviolabilité du Roi, prévue à l'article 88 de la Constitution, et l'infraction d'offense : « la personne du Roi est inviolable ; comment admettre qu'on puisse impunément porter atteinte à cette inviolabilité en alléguant qu'il y a eu absence d'infraction méchante ? Pour maintenir intact ce principe constitutionnel si important de l'inviolabilité royale, n'est-il pas nécessaire de mettre la personne du Roi à l'abri de toute offense sans devoir rechercher le caractère de l'intention autrement que pour déterminer la hauteur de la peine ? » (projet de modification au décret du 20 juillet 1831 et au Code d'instruction criminelle, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1846-1847, n° 163, p. 1).

21 M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 285 et 286.

visé également à analyser la manière dont le droit européen des droits de l'homme s'imisce dans un domaine autrefois exclusivement régalien, à travers la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'étude se déploiera en trois temps. Tout d'abord, nous reviendrons sur les incriminations du Code pénal du 8 juin 1867, qui demeure en vigueur aujourd'hui (II). Ensuite, nous analyserons le régime proposé par la proposition de loi du 24 septembre 2019 en matière d'infractions contre la monarchie, et nous exposerons les quatre nouveautés présentées ci-dessus (III). Enfin, nous évaluerons le Code pénal ainsi que la proposition de loi précitée à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (IV).

II. Le régime du Code pénal du 8 juin 1867²²

Les articles 101 à 112 du Code pénal punissent principalement deux comportements : l'attentat (A) et le complot (B). Le Code n'est néanmoins pas exhaustif en ce qui concerne les infractions contre la monarchie. Il doit être rapproché de la loi du 6 avril 1847, qui incrimine les offenses envers le Roi²³ (C).

A. Les attentats

Le Code pénal ne définit pas la notion d'attentat contre le Roi et les membres de la famille royale. Tout au plus, l'article 105 du Code précise que « l'attentat existe dès qu'il y a tentative punissable »²⁴. La doctrine définit par conséquent l'attentat

22 Le présent point ne vise pas à présenter de manière exhaustive les infractions d'attentat, complot et offense. Il se limite à en présenter les principaux éléments constitutifs ainsi que les peines y attachées. Pour une analyse précise et détaillée de la matière, voy. H. D. BOSLY, *Les infractions*. Tome 5. *Les infractions contre l'ordre public*, M.-A. BEERNAERT (dir.), Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 19 à 46 ; J. GILISSEN, P. CASSIERS et F. DEBROUX, *op. cit.*, pp. 113 à 149 ; M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal*. t. 1. *Les crimes et les délits contre la sûreté de l'État*, Bruxelles, Bruylant et Paris, L.G.D.J., 1950, pp. 5 à 126 ; J. S. G. NYPELS, *Le Code pénal belge interprété*, Bruxelles, Bruylant, 1867, pp. 241 à 267. Voy. également, et surtout, les très éclairants travaux préparatoires du Code pénal : projet de révision du second livre du Code pénal, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1857-1858, n° 48 ; projet de révision du Code pénal, Livre II, Titre I^{er} (crimes et délits contre la sûreté de l'État), rapport fait au nom de la commission par M. vander Stichelen, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1857-1858, n° 170 ; projet de révision du Code pénal (Livre II, Titre I^{er}), rapport fait, au nom de la commission, par M. Pirmez, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1860-1861, n° 56 ; rapport de la Commission de la Justice sur le Titre I^{er}, Livre 2 du Code pénal, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1861-1862, n° 22 ; deuxième rapport de la Commission de la Justice sur les articles du Titre I^{er}, Livre II du Code pénal, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1865-1866, n° 37. Par ailleurs, puisque la présente étude se limite aux infractions contre la monarchie, nous ne nous occuperons pas de la question des infractions contre le Gouvernement (attentat contre la forme du gouvernement incriminé à l'article 104 du Code pénal, et complot contre la forme du gouvernement, incriminé à l'article 109 du Code pénal).

23 Loi du 6 avril 1847 portant répression des offenses envers le Roi, *M.B.*, 8 avril 1847.

24 Dans l'ancien droit français, dont le Code pénal de 1867 s'inspire, le terme « attentat » était synonyme de « tentative ». Dans le Code de 1810, le législateur impérial s'attache à élaborer une théorie générale de la tentative, tandis qu'il utilise le terme « attentat » de manière plus diversifiée. L'article 105 du Code de 1867 a donc pour rôle de rétablir l'équivalence entre les deux termes (M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, pp. 10 et 11).

comme l'« entreprise criminelle, qui s'est manifestée par un acte extérieur, constitutif au moins d'un commencement d'exécution, commis en vue d'atteindre un des buts déterminés par la loi pénale »²⁵. Par ailleurs, le Code pénal distingue deux catégories d'attentats contre le Roi et les membres de la famille royale : l'attentat « contre la vie » et l'attentat « contre la personne ». La différence réside, et réside uniquement, dans l'intention de l'agent. L'attentat contre la vie est perpétré dans l'intention de donner la mort. L'attentat contre la personne n'est pas mû par cette intention, peu importe que l'attentat contre la personne ait eu, ou non, la conséquence de donner la mort²⁶.

De manière plus précise, l'article 101 du Code pénal incrimine l'attentat contre la vie ou contre la personne du Roi²⁷, qu'il punit de réclusion à perpétuité (alinéa 1^{er})²⁸. Dans le cas où « il n'a pas eu pour résultat de porter atteinte à la liberté du Roi, et s'il ne lui a causé ni effusion de sang, ni blessure, ni maladie », l'attentat contre la personne entraîne la réclusion de vingt à trente ans (alinéa 2)²⁹. L'article 102 établit un régime identique en ce qui concerne l'attentat contre la vie de l'héritier présomptif de la couronne³⁰ : ce dernier est puni de la réclusion à perpétuité (alinéa 1^{er})³¹. Les peines prévues pour l'attentat contre la personne de l'héritier sont plus légères que celles prévues pour le monarque : s'il n'a été porté atteinte à sa liberté ou s'il ne lui a pas été causé effusion de sang, blessure, ou maladie, la peine est la réclusion de quinze à vingt ans (alinéa 3), et de vingt à trente ans dans les autres cas (alinéa 2). L'article 103 vise quant à lui les attentats contre certains membres de la famille royale, qui doivent être belges³² : l'attentat contre la vie de la reine³³, parents et alliés du Roi en ligne directe et frères du

25 J. GILISSEN, P. CASSIERS et F. DEBROUX, *op. cit.*, p. 132.

26 J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 246.

27 Depuis l'abrogation de la loi salique et la révision de l'article 85, alinéa 1^{er}, de la Constitution (ancien article 60) en 1991 (révision de l'article 60 de la Constitution, *M.B.*, 10 juillet 1991), le terme « Roi » doit s'interpréter comme faisant référence au chef de l'État, peu importe son sexe (H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 35). Par ailleurs, la doctrine considère que la protection de l'article 101 débute le jour de la prestation du serment royal visé à l'article 80 de la Constitution, lequel entraîne possession du trône, et pas à la mort du prédécesseur (M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, pp. 16 et 17). Il en engendre que si l'héritier présomptif, appelé à prêter serment suite à la mort du Roi, subit un attentat contre sa vie ou sa personne avant ladite prestation, le fait qualifié infraction tombera sous le régime de l'article 102 du Code pénal.

28 Avant la loi du 10 juillet 1996 portant abolition de la peine de mort et modifiant les peines criminelles (*M.B.*, 1^{er} août 1996), la peine était la mort.

29 Avant la loi du 23 janvier 2003 relative à la mise en concordance des dispositions légales en vigueur avec la loi du 10 juillet 1996 portant abolition de la peine de mort et modifiant les peines criminelles (*M.B.*, 13 mars 2003), la peine était les travaux forcés à perpétuité.

30 À l'origine, le Code pénal ne protège pas l'héritière présomptive, car élaboré avant la modification de l'actuel article 85 de la Constitution et l'abrogation de la loi salique. Depuis la modification de la Constitution intervenue en 1991, le terme « héritier » doit être interprété comme visant également l'héritière présomptive (H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 35).

31 Avant la loi précitée du 10 juillet 1996, la peine était la mort.

32 Telle est la portée conférée au terme « ayant la qualité de belge », qui suit l'énumération des membres de la famille royale. Dans le même sens, voy. M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, p. 43.

33 Terme qu'il convient, à notre sens, d'entendre comme « conjoint du Roi », de sorte que lorsqu'Élisabeth montera sur le trône, l'attentat contre la vie de son époux tombera sous le champ d'application de l'article 103 du Code pénal. Il en va du respect du principe d'égalité et de non-discrimination consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Roi³⁴, est ainsi incriminé (alinéa 1^{er}). Il en va de même pour l'attentat contre la vie du régent et des ministres exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi dans les cas prévus par la Constitution³⁵ (alinéa 1^{er}). Ces attentats sont punis « comme le fait consommé » (alinéa 1^{er}, *in fine*), c'est-à-dire comme un assassinat – soit de la réclusion à perpétuité (article 394) – ou un meurtre – soit de la réclusion de vingt à trente ans (article 393), selon qu'il y ait eu préméditation ou non³⁶. L'effet utile de l'article 103, par rapport au droit commun, est de faire coïncider la peine de l'infraction consommée à celle de la tentative punissable³⁷. L'attentat contre la personne des individus visés à l'alinéa 1^{er} est puni de la réclusion de dix à quinze ans, ou de cinq à dix ans « s'il n'a pas eu pour résultat de porter atteinte à leur liberté et s'il ne leur a causé ni effusion de sang, ni blessure, ni maladie » (alinéa 2)³⁸.

La notion d'« attentat » doit être rapprochée de celle de la « résolution d'agir, formée seul », visée à l'article 112 du Code pénal. Dans cette hypothèse, la personne forme la résolution de commettre un attentat contre une des personnes visées aux articles 101, 102 et 103 du Code pénal, agit seule³⁹ et pose un acte pour en préparer l'exécution. Cet acte n'est pas un commencement d'exécution d'attentat, sans quoi l'on tombe sous l'empire du régime de l'attentat⁴⁰ : l'acte doit « acheminer l'agent vers la réalisation de son dessein criminel tout en étant encore trop éloigné de la consommation de l'attentat pour en constituer un acte d'exécution »⁴¹. De la sorte, une certaine préméditation est requise⁴². Ainsi, l'achat d'armes devant servir à l'attentat ou la location de l'appartement devant servir de poste de tir lors de l'attentat constituent des actes préparatoires⁴³. De simples paroles ou un écrit ne suffisent pas⁴⁴. Notons que par cette infraction, le législateur belge punit essentiellement une intention, certes manifestée par un acte préparatoire, mais

34 Comme le souligne Jean Servais Guillaume NYPELS, « il s'agit ici, en effet, de pénalités exceptionnellement sévères, qui ne doivent pas être étendues. Les termes de l'article sont donc nécessairement limitatifs. On ne pourrait y comprendre les sœurs du Roi » (J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 250). Néanmoins, avec Henri D. BOSLY, « on comprend mal à présent pourquoi seuls les frères du Roi bénéficient de la protection et pourquoi pas les sœurs du Roi également » (H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 35). À notre sens, sous cet aspect, l'article 103 du Code pénal viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

35 Concrètement, cette dernière hypothèse vise le cas de l'interrègne (Const., art. 90, al. 2), et les cas dans lesquels les Chambres réunies doivent pourvoir à la tutelle et à la régence (Const., art. 93 et 95). Le législateur pénal a voulu que l'article 103 vise la personne du ministre en tant que telle, pendant le temps que ce dernier est investi des pouvoirs constitutionnels du Roi, et pas seulement lorsqu'il exerce effectivement ces pouvoirs lors des réunions du Conseil des ministres (M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, p. 45 ; J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 251).

36 Avant les lois précitées du 10 juillet 1996 et du 23 janvier 2003, la peine était la mort en cas d'assassinat et les travaux forcés à perpétuité en cas de meurtre.

37 H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 42.

38 Avant la loi précitée du 23 janvier 2003, la peine était, respectivement, les travaux forcés de dix à quinze ans ou la réclusion.

39 Lorsque la personne interagit avec d'autres personnes dans ce cadre, l'on tombe sous le régime du complot ou proposition faite, mais non agréée, de former un complot (voy. *infra*).

40 H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 37.

41 M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, p. 121.

42 J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 267.

43 M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, p. 121.

44 J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 267.

une intention tout de même⁴⁵. « Le législateur a considéré que la nécessité de [la] défense sociale requiert davantage [que le régime de la tentative punissable]. Si la loi voulait attendre, avant de frapper, l'exécution ou seulement la tentative [...], elle serait impuissante pour sauver l'État »⁴⁶. La peine prévue par l'article 112 du Code pénal est la réclusion de cinq à dix ans⁴⁷.

B. Les complots

Le Code pénal français de 1810 frappait de la même peine les attentats et les complots, ce qui fut considéré comme « impolitique et contraire à la justice »⁴⁸. En conséquence, le Code pénal belge de 1867 décide de distinguer nettement les deux infractions, et d'élaborer un régime propre au complot. L'article 110 du Code pénal définit cette infraction comme la résolution d'agir arrêtée entre plusieurs personnes⁴⁹, en référence à l'infraction prévue par l'article 112 du Code. Le législateur punit essentiellement une intention criminelle, de manière plus manifeste encore que dans le cadre de l'article 112 : le complot est incriminé indépendamment de la présence d'un acte préparatoire. Autrement dit, l'on vise là une simple intention, ce qui doit inciter le juge à la plus grande circonspection dans le cadre de son analyse des éléments matériels établissant cette intention commune à plusieurs individus⁵⁰. L'article 106 du Code pénal incrimine le complot contre la vie ou contre la personne du Roi, qu'il punit de la réclusion de quinze à vingt ans s'il a été suivi d'un acte pour en préparer l'exécution⁵¹, et de dix à quinze ans dans les autres cas⁵². L'acte préparatoire peut être une réunion, la location d'un local en vue de la réunion ou pour entreposer du matériel, ou encore un achat d'armes ou de munitions⁵³. À nouveau, l'acte ici visé n'est pas un acte d'exécution, sans quoi il y a attentat⁵⁴. L'article 107 du Code pénal vise le complot contre la vie ou contre la personne de l'héritier présomptif de la couronne, qui, selon qu'il ait été suivi d'un acte préparatoire ou non, est puni respectivement de dix à quinze ans de réclusion ou de cinq à dix ans de réclusion⁵⁵. L'article 108 du Code punit de réclusion de cinq à dix ans le complot contre la vie ou la personne des personnes énumérées à l'article 103, soit certains membres de la famille royale, le régent et les ministres

45 « C'est un individu isolé qui, seul et en silence, médite un projet d'attentat et qui ne se confie que dans ses propres forces. Mais ce projet s'est manifesté au-dehors par un acte préparatoire de l'exécution ; c'est un acte extérieur, simplement préparatoire, que punit l'article 112. C'est donc encore une dérogation à la règle de l'article 51, qui exige un acte d'exécution » (J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 266).

46 J. M. C. X. GOEDSEELS, *Commentaire du Code pénal belge*, t. 1, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1948, p. 268.

47 Avant la loi précitée du 23 janvier 2003, la peine était la réclusion.

48 J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, p. 257.

49 M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *op. cit.*, pp. 69 à 74 ; J. S. G. NYPELS, *op. cit.*, pp. 259 à 262.

50 H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 36.

51 Avant la loi précitée du 23 janvier 2003, la peine était quinze à vingt ans de travaux forcés.

52 Avant la loi précitée du 23 janvier 2003, la peine était dix à quinze ans de travaux forcés.

53 H. D. BOSLY, *Les infractions*, *op. cit.*, p. 36.

54 J. GILISSEN, P. CASSIERS et F. DEBROUX, *op. cit.*, p. 137.

55 Avant la loi précitée du 23 janvier 2003, la peine était, respectivement, quinze à vingt ans de travaux forcés ou la réclusion.

exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi dans le cas visé par la Constitution⁵⁶. Remarquons que dans les articles 106, 107 et 108 du Code, le législateur s'attarde à distinguer le complot contre la vie et la personne, alors que cette distinction ne revêt aucune portée pratique quant à l'importance de la peine, cette dernière variant uniquement en fonction de l'existence, ou non, d'un acte préparatoire.

L'article 111 du Code pénal vise l'hypothèse de la proposition faite, mais non agréée, de former un complot contre la vie ou la personne du Roi, de l'héritier présomptif de la couronne et des personnes visées à l'article 103. Dans ce cas, une personne, agissant seule, propose à d'autres de former un complot, étant entendu que ces autres personnes n'agrément pas la proposition (sans quoi il y aurait complot)⁵⁷. Par cette infraction, le législateur ne punit à nouveau que l'intention criminelle, puisqu'aucun acte préparatoire n'est requis. La peine est l'emprisonnement, et non la réclusion, d'un an à cinq ans (alinéa 1^{er}). Une peine accessoire d'interdiction des droits civils et politiques peut être prononcée (alinéa 2)⁵⁸.

Par ailleurs, l'article 136 du Code pénal prévoit une exemption de peine pour les personnes ayant perpétré un complot ou formé une proposition d'agir non agréée, mais qui, « avant tout attentat et avant toutes poursuites commencées, auront donné à l'autorité connaissance de ces complots ou de ces infractions, et de leurs auteurs ou complices ». Il s'agit d'une excuse péremptoire⁵⁹ : elle exclut la peine mais laisse subsister l'infraction⁶⁰.

C. Les offenses

Le Code pénal n'est pas exhaustif en ce qui concerne les infractions contre la monarchie. Initialement, l'article 3 du décret sur la presse du 20 juillet 1831 établit que « quiconque aura méchamment et publiquement attaqué, soit l'autorité constitutionnelle du Roi, soit l'inviolabilité de sa personne, soit les droits constitutionnels de sa dynastie [...], ou bien aura de la même manière injurié ou calomnié la personne du Roi, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans »⁶¹. La loi du 6 avril 1847 portant répression des offenses envers le Roi abroge la phrase « ou bien aura de la même manière injurié ou calomnié la personne du Roi »⁶², et devient la base légale en la matière, tout en cessant d'exiger la condition de méchanceté prévue dans ledit décret⁶³. L'offense est proférée « soit dans des lieux

56 Avant la loi précitée du 23 janvier 2003, la peine était la réclusion.

57 H. D. BOSLY, *Les infractions*, op. cit., p. 37.

58 À l'origine, la peine était l'emprisonnement d'un an à cinq ans, ainsi que la surveillance spéciale de la police pendant cinq ans au moins. Une peine accessoire d'interdiction était déjà prévue. La surveillance spéciale a été abrogée par la loi du 9 avril 1930 (*M.B.*, 11 mai 1930).

59 J. GILISSEN, P. CASSIERS et F. DEBROUX, op. cit., p. 137.

60 Sur la portée de cette excuse, voy. M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, pp. 79 à 83.

61 Décret du 20 juin 1831 sur la presse, *B.O.*, 22 juillet 1831, art. 3.

62 Loi précitée du 6 avril 1847, art. 9.

63 G. BELTJENS, *Les codes belges annotés. Code pénal interprété par les enseignements de la doctrine belge et par les décisions des justices de paix, des tribunaux de première instance et des cours d'appel et de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 1883, p. 70.

ou réunions publics, par discours, cris ou menaces, soit par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques, qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public »⁶⁴. La loi érige en délit les offenses envers la personne du Roi (article 1^{er}) et les membres de la famille royale (article 2). Les travaux préparatoires de la loi du 6 avril 1847 enseignent que l'infraction d'« offense » peut être définie comme « tout délit de diffamation, d'injure ou d'outrage »⁶⁵. L'offense désigne tout acte positif, même de simples gestes, et peu importe que la personne offensée soit ou non présente⁶⁶. Par ailleurs, les documents parlementaires précisent également que par « membre de la famille royale », le législateur vise la reine, les princes et princesses, ainsi que les fils et filles du Roi et de la reine mère⁶⁷. Enfin, la Cour de cassation considère que la juridiction compétente en matière d'offense est la Cour d'assises, peu importe que l'offense ait été perpétrée par voie de presse ou par voie orale⁶⁸. Plusieurs règles procédurales particulières sont prévues par la loi du 6 avril 1847 pour accélérer la machine répressive⁶⁹.

Quant à la peine, la loi distingue les offenses envers la personne du Roi et les offenses envers les membres de la famille royale. Les premières entraînent un emprisonnement de six mois à trois ans, et une amende de 300 à 3.000 euros, majorés des décimes additionnels (article 1^{er} *in fine*). Les secondes entraînent un emprisonnement de trois mois à deux ans, et une amende de 100 à 2.000 euros, majorés des décimes additionnels (article 2)⁷⁰. Par ailleurs, dans les deux cas, une peine

64 Loi précitée du 6 avril 1847, art. 1^{er}.

65 Projet de loi portant modification au décret du 20 juillet 1831 et au Code d'instruction criminelle, rapport fait au nom de la section centrale par M. Van Cutsem, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1846-1847, n° 234, p. 4.

66 G. BELTJENS, *op. cit.*, p. 70.

67 Projet de loi portant modification au décret du 20 juillet 1831 et au Code d'instruction criminelle, rapport fait au nom de la section centrale par M. Van Cutsem, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1846-1847, n° 234, p. 5.

68 Cass., 26 novembre 1877, *Pas.*, I, 1878, p. 21 : « attendu que le décret du 20 juillet 1831 attribue au jury, par son article 18, la connaissance des délits énumérés à l'article 3, qui comprend, entre autres infractions, l'injure et la calomnie contre la personne du roi ; attendu que, si la loi du 6 avril 1847 a été portée en vue de rendre plus certaine et plus efficace la répression des offenses commises envers le roi et les membres de la famille royale, rien ne tend à établir que ses auteurs ont entendu déroger à la règle de compétence que la législation antérieure avait consacrée ; attendu que, dans le cours des débats qui ont eu lieu aux chambres législatives, tous les orateurs ont admis, avec le ministre de la justice, que l'examen des poursuites intentées à raison d'un délit d'offense était dévolu au jury ; attendu, en outre, que les dispositions elles-mêmes de la loi concourent avec les discussions parlementaires à démontrer que le jugement des infractions qui y sont prévues est réservé aux cours d'assises ; qu'en effet, la loi présuppose cette compétence, dans les articles 4 et suivants, quand elle statue sur le cas de renvoi d'un individu aux assises pour un délit d'offense, et qu'elle prescrit des formalités qui ne sont susceptibles d'être observées que dans la procédure suivie devant une semblable juridiction ; attendu qu'il résulte des ces considérations qu'en se déclarant incompétente pour connaître de la double prévention mise à la charge de Van Thienen, la Cour de Gand s'est renfermée dans les limites de ses attributions légales, loin d'avoir contrevenu aux textes dont l'acte de pourvoi signale la violation ; attendu que, dans cet état de cause, il serait superflu d'examiner si, à raison des circonstances concomitantes, comme le déclare l'arrêt attaqué, les cris proférés en public par Van Thienen constituent un délit politique ».

69 Et ce « de manière à laisser le moins longtemps possible sans répression des faits aussi graves » (projet de loi portant modification au décret du 20 juillet 1831 et au Code d'instruction criminelle, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1846-1847, n° 163, p. 2).

70 Notons que les peines actuelles, principales comme accessoires, n'ont pas été modifiées depuis 1847.

accessoire d'interdiction d'exercice de tout ou partie des droits civils et politiques peut être prononcée, pour une durée allant de deux à cinq ans (article 3, alinéa 1^{er}).

Notons qu'à l'occasion de l'adoption du Code pénal de 1867, le Gouvernement souhaite intégrer la loi du 6 avril 1847 ainsi que l'article 3 du décret du 20 juillet 1831 au Code proprement dit⁷¹. Finalement, la Chambre décide de ne pas traiter dans le Code les infractions politiques relatives à la presse, et de les conserver dans une législation séparée⁷².

III. Le régime proposé par la proposition de loi du 24 septembre 2019

La proposition de loi du 24 septembre 2019 propose une refonte substantielle des infractions visées aux articles 101 à 112 du Code pénal de 1867, dans une perspective d'optimisation organisée autour des exigences de précision, cohérence et simplicité⁷³. Elle propose de conserver la distinction entre attentats (A) et complots (B). Par ailleurs, elle intègre l'infraction d'offense au Code pénal futur, sous l'appellation de « lèse-majesté » (C)⁷⁴.

A. Les attentats

La proposition de loi du 24 septembre 2019 conserve la distinction entre attentat contre la vie et attentat contre la personne, mais elle ne définit pas la notion d'attentat. Elle se limite à affirmer, de manière très laconique, que « l'attentat contre la vie [...] consiste à commettre un attentat dirigé contre la vie » (article 497 nouveau) et que « l'attentat contre la personne [...] consiste à commettre un attentat dirigé contre la personne » (article 498 nouveau). Il est possible d'émettre de très sérieuses critiques d'ordre légistique à l'encontre de ces définitions. Le terme défini, à savoir le *definiendum*, se retrouve au sein des termes appelés à le définir, soit le *definiens*. Or, comme le souligne Véronique Champeil-Desplats, « pour remplir leurs fonctions de clarification et de précision du sens, les définitions ne doivent pas être circulaires ou redondantes, c'est-à-dire définir le mot par lui-même ou par l'une de ses déclarations lexicales »⁷⁵. Si la définition proposée ne permet pas

71 Projet de révision du second livre du Code pénal, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1857-1858, n° 48, pp. 13 et 14 ; projet de révision du second livre du Code pénal, rapports adressés à M. le ministre de la Justice par la commission chargée de la révision du Code pénal, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1857-1858, n° 48 (appendice), pp. 37 à 40.

72 Projet de révision du Code pénal (Livre II, Titre II), rapport fait au nom de la commission par M. Pirmez, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1859-1861, n° 67, pp. 1 et 2.

73 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livre 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 239 à 244.

74 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 132 à 136 pour les peines, 238 à 250 pour la structure du Code, 728 à 737 et 1014 à 1017 pour les développements ainsi que l'énoncé des nouveaux articles.

75 V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2016, p. 301.

de percevoir la portée de l'infraction, l'analyse des développements de la proposition indique toutefois que ses auteurs semblent vouloir conserver le sens actuel de l'attentat⁷⁶. Par ailleurs, la proposition de loi abandonne la distinction entre les attentats contre la personne qui ont eu pour résultat de porter atteinte à la liberté et qui ont causé effusion de sang, blessure, ou maladie, d'une part ; et ceux qui n'ont pas engendré de telles conséquences, d'autre part. En effet, selon les auteurs de la proposition de loi, le régime actuel entraîne une peine très lourde à la moindre blessure, même si cette dernière n'induit pas de conséquence grave pour le fonctionnement de la monarchie⁷⁷. Dès lors, la proposition crée une nouvelle distinction : celle entre l'« attentat contre la personne » et l'« attentat grave contre la personne ». L'attentat grave est celui qui entraîne une atteinte à l'intégrité du troisième degré ou la mort, ou une privation de liberté⁷⁸. Enfin, si l'attentat contre la vie demeure un crime, les attentats contre la personne, même graves, sont désormais tous considérés comme des délits, ce qui atteste d'une diminution globale des peines y attachées par la législation pénale⁷⁹ (et ce bien que les peines prévues par le Code ne correspondent plus aux peines effectivement prononcées par le juge en vertu du mécanisme de correctionnalisation).

Le nouvel article 497 du Code pénal punit l'attentat contre la vie du Roi ou de l'héritier présomptif de la couronne, qui sont désormais traités au sein d'une seule et même disposition, avec une peine identique : l'emprisonnement à perpétuité, qui constitue une peine criminelle⁸⁰. Malgré l'abrogation de la loi salique, le terme « Roi » est maintenu puisque la Constitution elle-même utilise ce dernier en référence au chef de l'État⁸¹. Le nouvel article 498 punit l'attentat contre la personne du Roi d'une peine correctionnelle, soit l'emprisonnement de quinze à vingt ans⁸². Si l'attentat est considéré comme grave, l'infraction se mue en crime et est frappée de l'emprisonnement de vingt à trente ans⁸³, en vertu de l'article 499 nouveau. En ce qui concerne l'héritier présomptif, le nouvel article 500 frappe l'attentat contre sa personne d'une peine de dix à quinze ans d'emprisonnement, lequel constitue

76 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 730.

77 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 731. Les développements de la proposition de loi indiquent que de la sorte, le système belge se rapprocherait de celui prévu aux Pays-Bas.

78 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 731 et 732.

79 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 730 à 734.

80 Soit une peine de niveau 8. La hauteur de la peine est donc maintenue par rapport au régime actuel (voy. *supra*). Dans la continuité directe des travaux de la Commission de réforme du droit pénal, les peines sont désormais hiérarchisées en huit niveaux. Sur cette innovation, voy. H. D. BOSLY, « Chroniques d'un avant-projet de nouveau Code pénal belge », *op. cit.*, pp. 174 à 180.

81 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 729.

82 Soit une peine de niveau 6. Le régime actuel prévoit une réclusion de vingt à trente ans (C. pén., art. 101, alinéa 2).

83 Soit une peine de niveau 7. Le régime actuel prévoit une réclusion à perpétuité lorsque l'attentat contre la personne a causé une privation de liberté, une effusion de sang, une blessure ou une maladie (C. pén., art. 101, alinéa 1^{er}).

un délit⁸⁴. En cas d'attentat grave contre sa personne, la peine prévue est quinze à vingt ans d'emprisonnement, en application de l'article 501 nouveau⁸⁵. Enfin, les principales innovations concernent les nouveaux articles 502 et 503 du Code pénal. Sont désormais visés les attentats « contre le conjoint du Roi ou de l'héritier présomptif de la couronne ou contre les dépositaires de la fonction royale ». Le système suggéré par la proposition de loi présente deux nouveautés majeures. Tout d'abord, le cercle des membres de la famille royale protégés est sensiblement réduit par rapport au régime actuel, qui vise la reine, les parents et alliés du Roi en ligne directe ainsi que ses frères. Notons que les auteurs de la proposition ont privilégié le terme « conjoint » au terme « reine », en application de l'abrogation de la loi salique, et pour éviter toute confusion avec une Reine régnante⁸⁶. Par ailleurs, la limitation de la protection à la personne du Roi, de l'héritier ainsi que de leur conjoint respectif vise à « limiter [les] dispositions pénales aux personnes qui présentent un intérêt direct pour la monarchie et être en phase avec l'air du temps »⁸⁷. Seconde nouveauté : les attentats contre la vie des membres de la famille royale, du régent et des dépositaires de la fonction royale disparaissent du Code pénal⁸⁸. Ils ne constituent plus une infraction autonome, de sorte qu'il y a lieu d'appliquer le régime de droit commun. L'attentat contre leur vie sera considéré, selon, comme assassinat ou meurtre. La disparition de l'infraction spécifique est, à notre sens, problématique dès lors que la proposition de loi vise à établir une série de protections pénales dans le but de préserver le fonctionnement de l'institution royale⁸⁹. Dans cette perspective, il y a lieu de la protéger au moment où elle apparaît comme la plus fragile, c'est-à-dire en temps d'inter-règne ou de régence. Une protection des dépositaires de la fonction royale est souhaitable⁹⁰. Quant à la peine prévue par les nouveaux articles 502 et 503, elle est de cinq à dix ans en cas d'attentat contre la personne⁹¹, et de dix à quinze ans en cas d'attentat grave contre la personne⁹².

La proposition de loi du 24 septembre 2019 abandonne la notion de « résolution d'agir, formée seul », propre à l'article 112 actuel du Code pénal. Elle crée l'infraction

84 Soit une peine de niveau 5. Le régime actuel prévoit une réclusion de quinze à vingt ans (C. pén., art. 102, al. 3).

85 Soit une peine de niveau 6. Le régime actuel prévoit une réclusion de vingt à trente ans (C. pén., art. 102, al. 2).

86 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 732.

87 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 729.

88 Aucun des nouveaux articles n'intègre le contenu de l'actuel article 105.

89 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 730.

90 La Constitution elle-même vise à protéger l'institution monarchique en temps de régence : « pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Roi et les articles 85 à 88, 91 à 95, 106 et 197 de la Constitution » (Const., art. 197).

91 Soit une peine de niveau 4. La peine est identique à celle prévue par le régime actuel (C. pén., art. 103, al. 2).

92 Soit une peine de niveau 5. La peine est, à nouveau, identique à celle prévue par le régime actuel (C. pén., art. 103, al. 2).

tion de « préparation d'attentat contre la monarchie », laquelle fusionne en partie le contenu des articles 106, 107 et 112 actuels. Autrement dit, la « résolution d'agir, formée seul », et le « complot suivi d'un acte commis pour en préparer l'exécution » sont assimilés⁹³. De manière plus précise, la préparation d'attentat est définie soit comme « un complot quelconque contre la monarchie, suivi de tout comportement adopté, délibérément et en connaissance de cause, pour en préparer l'exécution », soit comme le fait d'« adopter, délibérément et en connaissance de cause, tout comportement pour préparer l'exécution d'un attentat contre la monarchie ». À notre sens, cette nouvelle infraction est davantage cohérente que le système prévu par le régime actuel. Elle se focalise sur l'acte préparatoire en tant que tel, qui acquiert une portée autonome, alors que le Code pénal de 1867 distingue l'acte préparatoire posé en vue de commettre un attentat de celui effectué en vue de préparer un complot. L'article 505 nouveau prévoit trois peines différentes en ce qui concerne la préparation d'un attentat contre la monarchie, selon la personne visée. En cas de préparation d'attentat contre la vie ou la personne du Roi et de la vie de l'héritier présomptif de la couronne, la peine est de dix à quinze ans d'emprisonnement⁹⁴ ; en cas de préparation d'un attentat contre la personne de l'héritier présomptif de la couronne, la peine est de cinq à dix ans d'emprisonnement⁹⁵ ; et, enfin, en cas de préparation d'un attentat contre le conjoint du Roi ou de l'héritier présomptif de la couronne, ou contre les dépositaires de la fonction royale, la peine est de trois à cinq ans d'emprisonnement⁹⁶.

B. Les complots

Le nouvel article 504 du Code pénal constitue la nouvelle base légale en matière de complots contre la monarchie. Il fusionne, en partie, les actuels articles 106, 107 et 108 du Code. Le complot est défini comme le fait de « former un complot dans le but de commettre un attentat ». La remarque légistique formulée ci-dessus à propos de la définition peut être réitérée : le complot n'est pas défini en tant que tel, mais en référence à l'attentat, qui n'est lui-même pas défini. La proposition de loi semble indiquer que la notion de complot est identique à celle existant dans le système pénal actuel, sous la réserve qu'est abandonnée la distinction selon que le complot ait été suivi, ou non, d'actes préparatoires. Désormais, un complot suivi

93 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, pp. 734 et 735.

94 Soit une peine de niveau 5. Le complot contre la vie ou la personne du Roi suivi d'un acte préparatoire est actuellement puni de quinze à vingt ans de réclusion (C. pén., art. 106). Par ailleurs, la nouvelle peine est identique à l'actuelle en ce qui concerne la résolution de commettre un attentat contre la vie ou la personne du Roi, formée seul (C. pén., art. 112), et en ce qui concerne le complot contre la vie de l'héritier présomptif suivi d'un acte préparatoire (C. pén., art. 107).

95 Soit une peine de niveau 4. Le régime actuel prévoit une peine plus sévère, à savoir dix à quinze ans de réclusion (C. pén., art. 107).

96 Soit une peine de niveau 3. Le régime actuel frappe la résolution de commettre un attentat contre les personnes visées à l'article 103, et suivie d'un acte préparatoire, de la réclusion de cinq à dix ans (C. pén., art. 112).

d'actes préparatoires est une « préparation d'attentat »⁹⁷. Par ailleurs, le cercle des personnes protégées est restreint de manière similaire à la restriction prévue pour les attentats : sont seuls visés les complots contre le Roi, l'héritier présomptif, leur conjoint respectif et les dépositaires de la fonction royale (article 504 nouveau, alinéa 1^{er}, 1° à 4°). Quant aux peines prévues, le complot contre la vie ou la personne du Roi ainsi que contre la vie de l'héritier présomptif de la couronne entraîne cinq à dix ans d'emprisonnement⁹⁸. Le complot contre la personne de l'héritier présomptif est puni de trois à cinq ans d'emprisonnement⁹⁹. Enfin, le complot contre le conjoint du Roi ou dudit héritier ainsi qu'à l'encontre des dépositaires de la fonction royale entraîne un à trois ans d'emprisonnement, ou une peine de surveillance électronique de six mois à un an, ou une peine de travail de cent vingt à trois cents heures, ou une probation de douze mois à deux ans, ou, enfin, une condamnation par déclaration de culpabilité¹⁰⁰.

La proposition de loi du 24 septembre 2019 incrimine également la proposition de complot contre la monarchie, au travers de l'article 506 nouveau du Code pénal. La proposition de complot est définie comme « délibérément et en connaissance de cause, proposer de comploter contre la vie du Roi ou de l'héritier présomptif de la couronne, sans que cette proposition soit agréée ». Elle reprend l'infraction de « proposition faite, mais non agréée, de former un complot » propre à l'article 111 actuel du Code, sous la réserve que l'article 506 nouveau ne vise que la proposition de complot contre la vie ou la personne du Roi et de l'héritier présomptif, et non plus des membres de la famille royale et des dépositaires des fonctions royales. Dans une logique de la restriction des personnes protégées, la raison invoquée par les auteurs de la proposition de loi à la non-protection du conjoint du Roi et de l'héritier, d'une part, et des personnes dépositaires de la fonction royale, d'autre part, est double. Tout d'abord, dans la logique de gradation des peines, celles relatives au complot doivent être plus sévères que celles relatives à la proposition de complot. Or le complot contre les conjoints du Roi et de l'héritier ainsi que contre lesdits dépositaires entraîne une peine de niveau 2. Les auteurs considèrent que d'une part, il y a lieu, pour la proposition de complot, d'abaisser cette peine, en vue de respecter la logique de la gravité des peines, mais que, d'autre part, la peine de niveau 1 est considérée comme trop basse pour la gravité des faits reprochés¹⁰¹. Ils décident par conséquent, très étonnamment, de supprimer l'infraction. Par ailleurs, seuls le Roi et l'héritier sont « les figures les plus essentielles pour le

97 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 734.

98 Soit une peine de niveau 4. Le régime actuel prévoit dix à quinze ans de réclusion lorsque le complot contre la vie ou la personne du Roi n'est pas suivi d'un acte préparatoire (C. pén., art. 106), et une peine de cinq à dix ans de réclusion pour le complot contre la vie de l'héritier présomptif de la couronne non suivi d'un acte préparatoire (C. pén., art. 107).

99 Soit une peine de niveau 3. Le régime actuel prévoit une peine de cinq à dix ans pour le complot contre la personne de l'héritier présomptif non suivi d'actes préparatoires (C. pén., art. 107).

100 Soit une peine de niveau 2. Le régime actuel punit le complot contre les personnes visées à l'article 103 de cinq à dix ans de réclusion (C. pén., art. 108).

101 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 735.

fonctionnement d'une monarchie héréditaire et qu'il est par conséquent justifié de les protéger à un stade plus précoce de l'*iter criminis* »¹⁰². Ils méritent, et eux seuls, une protection à travers cette infraction qui, ultimement, consiste essentiellement en une intention criminelle. Cette seconde justification nous semble davantage cohérente et convaincante que la première. Quoi qu'il en soit, le nouvel article 506 établit que la proposition de complot contre la vie ou la personne du Roi et de l'héritier présomptif entraîne une peine d'un à trois ans d'emprisonnement, ou une peine de surveillance électronique de six mois à un an, ou une peine de travail de cent vingt à trois cents heures, ou une probation de douze mois à deux ans, ou, enfin, une condamnation par déclaration de culpabilité¹⁰³.

Enfin, une excuse péremptoire est prévue à l'article 509 du nouveau Code, aux termes duquel « la personne qui, avant qu'un attentat soit commis et avant toute poursuite, informe l'autorité de l'intégralité des informations qu'elle détient sur les circonstances et les auteurs d'un complot n'encourt aucune peine ». Cette excuse péremptoire revêt une portée identique à ce qui est prévu à l'article 136 du Code pénal : le but est que les projets d'attentat « soient découverts le plus rapidement possible et puissent être déjoués lorsque c'est possible »¹⁰⁴.

C. La « lèse-majesté »

Après les attentats et les complots, la proposition de loi du 24 septembre 2019 énumère une dernière catégorie d'infractions : la « lèse-majesté ». Elle est définie comme « délibérément et en connaissance de cause, par quelque moyen que ce soit, offenser en public le Roi, l'héritier présomptif de la couronne, leur conjoint, ou le régent », aux termes du nouvel article 507 du Code pénal. Il y a là une reformulation de l'infraction d'offense contre le Roi, définie à l'article 1^{er} de la loi du 6 avril 1847¹⁰⁵. D'emblée, il y a lieu de constater que le cercle des personnes protégées est restreint par rapport au régime actuel. La loi précitée du 6 avril 1847 protège le Roi ainsi que les membres de la famille royale contre les offenses¹⁰⁶. La proposition de loi du 24 septembre 2019 restreint la protection aux seuls Roi, héritier présomptif de la couronne, leur conjoint respectif ainsi que le régent. De la sorte, les auteurs de ladite proposition font concorder l'ensemble des personnes protégées issues de la famille royale dans le cadre des attentats, complots et lèse-majesté. La présence du régent au sein de ce cercle est justifiée par « le fait qu'il est le chef du pouvoir exécutif pendant la régence et que le respect qui en découle

102 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 735.

103 Soit une peine de niveau 2. Le régime actuel punit la proposition de complot faite et non agréée, contre la vie ou la personne du Roi ou de l'héritier présomptif, d'un emprisonnement de un an à cinq ans, et d'une peine accessoire d'interdiction (C. pén., art. 111).

104 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 738.

105 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 736.

106 Loi précitée du 6 avril 1847, art. 1 et 2.

lui est dû »¹⁰⁷. Par ailleurs, les règles procédurales particulières prévues par la loi de 1847 sont abrogées, au motif qu'elles ne sont pas nécessaires pour obtenir un traitement efficace des infractions¹⁰⁸. En dépit de ces modifications, l'infraction de lèse-majesté comporte des incohérences intrinsèques. Tout d'abord, le terme même de « lèse-majesté » évoque la société d'Ancien Régime. Il était déjà considéré en 1867 comme désuet¹⁰⁹. Dès lors, cette infraction s'inscrit à rebours de l'esprit d'ensemble de la proposition de loi¹¹⁰, mais aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹¹¹ et des propositions de loi déposées par certains membres de la majorité gouvernementale en vue de l'abrogation de la loi du 6 avril 1847¹¹². Ensuite, seul le régent est protégé par le nouvel article 507, au contraire des ministres dépositaires de la fonction royale dans le cadre de l'inter-règne, alors que ces derniers sont protégés à travers les complots et les attentats. Il y a là une certaine incohérence, qui n'est pas justifiée par les auteurs de la proposition.

L'article 507 nouveau du Code pénal frappe l'infraction de lèse-majesté d'une peine de 200 à 2000 euros au plus, ou d'une peine de travail d'une durée de vingt-heures à cent vingt heures au plus, ou une peine de probation d'une durée de six mois à douze mois au plus, ou la confiscation, ou une peine pécuniaire fixée en fonction du profit escompté ou obtenu de l'infraction, ou l'exclusion du droit de participer à des marchés publics ou d'obtenir des concessions pour une période d'un an à dix ans au plus, ou une déclaration de culpabilité, ou une peine de surveillance électronique d'un mois à trois mois, ou, enfin, un emprisonnement d'un mois à six mois¹¹³. Initialement, les auteurs de la proposition de loi souhaitent punir la lèse-majesté d'une peine d'un à trois ans d'emprisonnement, ou une peine de surveillance électronique de un mois à un an, ou une peine de travail de cent vingt à trois cents heures, ou une probation de douze mois à deux ans, ou une condamnation par déclaration de culpabilité¹¹⁴. La section de législation du Conseil d'État a considéré qu'une peine privative de liberté en la matière

107 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 736.

108 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 736.

109 En 1857, Adolphe Chauveau et Faustin Hélie remarquent, à propos du Code pénal de 1810, que « l'expression de *lèse-majesté*, dernier et inutile débris d'une législation tombée, a disparu du Code » (A. CHAUXVEAU et F. HÉLIE, *op. cit.*, p. 334).

110 Laquelle apparaît clairement mue par l'objectif de faire coïncider le régime des infractions contre la monarchie avec les mentalités contemporaines.

111 Voy. *infra*.

112 Voy. la proposition de loi abrogeant la loi du 6 avril 1847 portant répression des offenses envers le Roi, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2014-2015, n° 0823/001. Comp. proposition de loi abrogeant la loi du 6 avril 1847, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2012-2013, n° 3011/001.

113 Soit une peine de niveau 1. La gravité de la peine est sensiblement amoindrie par rapport au régime actuel en matière d'offenses contre le Roi et les membres de la famille royale, qui punit cet infraction, en ce qui concerne le premier, d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 300 à 3.000 francs, en plus d'une peine accessoire d'interdiction d'exercice de tout ou partie des droits civils et politique pendant deux à cinq ans (art. 1 et 3 de la loi de 1847) ; et, en ce qui concerne les membres de la famille royale, un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 100 à 200 francs, en sus d'une interdiction semblable (art. 2 et 3).

114 Soit une peine de niveau 2.

apparaissait comme passablement non conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹¹⁵, et a invité les auteurs de la proposition à effectuer un « examen approfondi » sur la question, de sorte à produire « une justification spéciale » sur l'opportunité de maintenir une peine de prison¹¹⁶. Suite à cet avis, la proposition de loi a abaissé d'un niveau la peine, mais a conservé la possibilité de prononcer une peine privative de liberté. En réalité, l'article 507 nouveau établit une peine identique à celle applicable en matière d'injure « de droit commun ». L'intérêt pratique de conserver une infraction autonome réside dans le fait que la « lèse-majesté » ne requiert pas d'*intention méchante* pour être punissable, au contraire de l'injure¹¹⁷.

IV. Le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme

Le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme en matière pénale est, en théorie, limité. De jurisprudence constante, la Cour affirme de manière principale que « la fixation des peines est en principe l'apanage des juridictions nationales »¹¹⁸. Le principe pâtit néanmoins d'exceptions. La Cour vérifie directement le contenu des incriminations nationales de deux manières au moins. D'une part, elle analyse la peine à l'aune de l'article 7 de la Convention, qui proclame le principe de légalité des délits et des peines (A). D'autre part, son contrôle matériel des infractions pénales s'opère également à travers l'article 10 consacré à la liberté d'expression (B). Le présent point propose une analyse de conventionalité du régime belge d'infractions contre la monarchie à la lumière de ces deux articles.

A. Les attentats et complots face au principe de légalité des délits et des peines

Le principe de légalité des délits et des peines est consacré par l'article 7, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la Cour éponyme, cela suppose que la loi soit à la fois *accessible*¹¹⁹ et *prévisible*¹²⁰. L'exigence de prévisibilité suppose que « le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition perti-

115 Voy. *infra*.

116 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 64.121/1 et 64.126/1, du 23 novembre 2018, sur un avant projet de « Code pénal – Livre 2 » et « Code pénal – Livre Premier », p. 146.

117 Proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal – Livres 1 et 2, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 2019, n° 0417/001, p. 737.

118 Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, § 59.

119 Voy. not. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Vasiliauskas c. Lituanie*, 20 octobre 2015, §§ 167 et 168 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kononov c. Lettonie*, 17 mai 2010, §§ 234 à 239 et 244 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Korbely c. Hongrie*, 19 septembre 2008, §§ 74 et 75 ; Cour eur. D.H., décision *Custers, Deveaux et Turk c. Danemark*, 9 mai 2006, § 82 ; Cour eur. D.H., arrêt *G. c. France*, 27 septembre 1995, § 25 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 40.

120 Voy. not. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *del Río Prada c. Espagne*, 21 octobre 2013, § 79 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kafkaris c. Chypre*, 12 février 2008, § 140 ; Cour eur. D.H., arrêt *Jorgic c. Allemagne*, 12 juillet 2007, § 113 ; Cour eur. D.H., décision *Chauvy et autres c. France*, 23 septembre 2000 ; Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29.

nente [...] et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale »¹²¹. Par ailleurs, « la prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé »¹²². La notion de « conseils éclairés » consiste en la possibilité de bénéficier des conseils d'un avocat¹²³ ou d'un juriste¹²⁴. Le caractère prévisible de la loi s'appréhende par conséquent principalement sur base du libellé du texte, le cas échéant éclairé par la jurisprudence et les professionnels du droit.

À notre sens, le système juridique belge est susceptible de heurter l'exigence de prévisibilité sous deux angles. Tout d'abord, la prépondérance de l'*élément intentionnel*, propre à certaines infractions, pose problème. En effet, les infractions actuelles de résolution d'agir, formée seul (article 112 du Code pénal), de complot non suivi d'un acte préparatoire (article 106 du Code pénal), ainsi que de proposition faite mais non agréée de former un complot (article 111 du Code pénal) punissent essentiellement, voire uniquement, une intention, qui n'est pas définie en tant que telle. Il y a là un élément subjectif qui sera apprécié uniquement par le juge et qui peut entraver l'exigence de prévisibilité. Autrement dit, le justiciable ne sait pas « quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale »¹²⁵. Certes la Cour européenne des droits de l'homme admet que la jurisprudence nationale vienne combler le manque de prévisibilité des dispositions législatives¹²⁶. Mais force est de constater que la jurisprudence est pratiquement inexistante quant aux infractions contre la monarchie, de sorte que le défaut de prévisibilité n'est pas comblé par voie prétorienne. La doctrine, quant à elle, se borne à inciter le juge à une certaine prudence dans le cadre de son appréciation¹²⁷. La proposition de loi du 24 septembre 2019 ne permet pas de surmonter ces difficultés : les remarques formulées ci-dessus valent *a fortiori* pour les infractions de la proposition de loi du 24 septembre 2019 punissant essentiellement l'intention de l'agent, c'est-à-dire la nouvelle infraction de complot (article 504 nouveau), et la nouvelle infraction de proposition de complot (article 506 nouveau).

Ensuite, l'*élément matériel* des nouvelles infractions, issues de la proposition de loi du 24 septembre 2019, heurte également l'exigence de prévisibilité dégagée par la jurisprudence strasbourgeoise. Les nouvelles définitions de l'attentat et de complot sont très laconiques, et battent en brèche les exigences légistiques élémentaires¹²⁸. En réalité, ces « définitions » ne définissent rien. Les travaux préparatoires semblent suggérer que ces notions sont reprises du régime actuel, mais il y

121 Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29.

122 Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 35.

123 Cour eur. D.H., décision *Chauvy et autres c. France*, 23 septembre 2000.

124 Cour eur. D.H., arrêt *Jorgic c. Allemagne*, 12 juillet 2007, § 113.

125 Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 35.

126 Voy., not. Cour eur. D.H., arrêt *Coëme et autres c. Belgique*, 22 juin 2000, §§ 145 à 151.

127 Voy. not. H. D. BOSLX, *Les infractions*, op. cit., p. 36.

128 Voy. *supra*.

a lieu de rappeler que des travaux parlementaires sont, par essence, dépourvus de portée normative¹²⁹. De plus, les notions actuelles d'« attentat » et de « complot », ainsi que leur portée, sont essentiellement définies par la doctrine du XIX^e siècle, et la jurisprudence est très peu fournie sur la question.

Pour résumer, les exigences qualitatives de définition des infractions, exigées par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'exigence de prévisibilité qui en découle, pourraient ne pas être remplies, ni dans le cadre du régime pénal actuel ni dans celui de la proposition de loi du 24 septembre 2019.

B. Les offenses face à la liberté d'expression

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté d'expression. Cette liberté occupe une place à part dans la Convention. Comme l'écrit si bien Frédéric Krenc, « la liberté d'expression est consubstantielle à la démocratie. Elle en est une condition et, en même temps, l'un de ses principaux marqueurs, dans la mesure où le degré de protection accordé à la liberté d'expression témoigne de la santé d'un régime démocratique »¹³⁰. Dans cette perspective, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est fixée en ce sens que cette liberté « vaut non seulement pour les “informations” ou “idées” accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de “société démocratique” »¹³¹. La Cour semble n'admettre que deux limites à la liberté d'expression : les discours de haine et l'apologie de la violence¹³².

En ce qui concerne les offenses perpétrées contre un chef d'État, la Cour considère qu'une protection spéciale en leur faveur n'est en principe pas compatible avec l'esprit de la Convention¹³³. Cette jurisprudence s'est développée à partir des

129 N. B. BERNARD, « Les choix légistiques du Constituant comme limites formelles au contrôle de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2018, p. 472 ; P. GÉRARD, « Le recours aux travaux préparatoires et la volonté du législateur », in M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1978, pp. 80 à 84 ; F. OST, « L'interprétation logique et systématique et le postulat de rationalité du législateur », in M. VAN DE KERCHOVE, *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1978, p. 161 ; A. COLIN et H. CAPITANT, *Traité de droit civil*, t. 1, Paris, Dalloz, 1957, pp. 241 et 242.

130 F. KRENC, « La liberté d'expression vaut pour les propos qui « heurtent, choquent ou inquiètent ». Mais encore ? », *Rev. trim. dr. h.*, 2016, p. 311.

131 Cour eur. D.H. (plén.), arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49.

132 Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Gündüz c. Turquie*, 4 décembre 2003, § 40 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Sürek c. Turquie* (n° 1), 8 juillet 1999, § 62. Sur cette question, voy. H. VUYE et N. RENUART, « Le libre débat politique, une valeur essentielle de la démocratie », *C.D.P.K.*, 2014, pp. 397 à 402 et les arrêts cités.

133 Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, §§ 66 et s. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Stern Taulats et Roura Capellera c. Espagne*, 13 mars 2018, § 35 et les arrêts cités : « en matière d'offense envers un chef d'État, la Cour a déjà déclaré qu'une protection accrue par une loi spéciale en matière d'offense n'est, en principe, pas conforme à l'esprit de la Convention [...]. En effet,

régimes présidentiels, dans lesquels les chefs d'État sont avant tout des « hommes politiques » : « l'article 10, § 2, ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours et du débat politique – dans lequel la liberté d'expression revêt la plus haute importance – ou des questions d'intérêt général [...]. Les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique [en ce compris un président], visé en cette qualité, que d'un simple particulier : à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens ; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance »¹³⁴. La Cour inverse le postulat classique de nombreux régimes pénaux : les offenses envers un chef d'État républicain ne sont pas plus répréhensibles que les injures ordinaires ; au contraire, pour Strasbourg, elles doivent entraîner, par leur nature, une répression moins sévère. Dans ce cadre, même une amende de 30 euros avec sursis pour offense au président n'est pas compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme¹³⁵. Mais cette jurisprudence est-elle applicable aux régimes monarchiques, dans lesquels, en toute hypothèse, le Roi « roi occupe une position de neutralité dans le débat politique, une position d'arbitre et de symbole de l'unité de l'État »¹³⁶ ? Dans l'arrêt *Otegi Mondragon contre Espagne* du 15 mars 2011, la Cour a répondu positivement à cette question : elle « estime que, malgré les différences existant avec un régime républicain [...], les principes qui se dégagent de sa propre jurisprudence en la matière sont en théorie aussi valables s'agissant d'un régime monarchique [...], où le roi occupe une position institutionnelle singulière ». Plus encore, « le fait que le roi occupe une position de neutralité dans le débat politique, une position d'arbitre et de symbole de l'unité de l'État, ne saurait le mettre à l'abri de toute critique dans l'exercice de ses fonctions officielles ou – comme en l'espèce – en tant que représentant de l'État, qu'il symbolise, notamment de la part de ceux qui contestent légitimement les structures constitutionnelles de cet État, y compris son régime monarchique [...] »¹³⁷. « Le fait que le roi soit “irresponsable” en vertu

l'intérêt d'un État de protéger la réputation de son propre chef d'État ne peut justifier de conférer à ce dernier un privilège ou une protection spéciale vis-à-vis du droit d'informer ou d'exprimer des opinions à ce sujet ». Sur la question de l'immunité du chef de l'État, voy. N. HERVIEU, « L'immunité présidentielle sous l'épée de Damoclès européenne », *La Revue des droits de l'homme*, 2014.

134 Cour eur. D.H., arrêt *Eon c. France*, 14 mars 2013, § 59 et les arrêts cités.

135 Cour eur. D.H., arrêt *Eon c. France*, 14 mars 2013, §§ 38 à 62. Voy. toutefois, dans ce cadre, l'opinion en partie dissidente du juge Pejchal : « Un arrêt de la Cour ne constitue pas une dispute philosophique sur le point de savoir s'il y a eu violation de la Convention. Un arrêt de la Cour est une décision individualisée portant sur la violation alléguée de la Convention et comprenant un avis quant au point de savoir si le requérant individuel a subi un préjudice important. Je pense comme la majorité qu'il y a lieu de manière générale à considérer que la présente espèce est un cas de violation de l'article 10 de la Convention. Toutefois, je ne vois pas que le grief tiré de l'article 10 ait représenté pour le requérant un préjudice important. La peine prononcée, une amende de 30 euros avec sursis, ne saurait selon moi correspondre au “sens ordinaire” que l'on donne aux termes “préjudice important”. De plus, la même majorité (à laquelle j'appartiens) a estimé que le procès pénal avait respecté les exigences de l'article 6 de la Convention, ou plus précisément a déclaré irrecevable les griefs tirés de l'article 6, § 1. Considérant que le requérant n'avait pas subi de préjudice important, j'ai voté contre la recevabilité du grief tiré de l'article 10 de la Convention » (souligné par nous).

136 Cour eur. D.H., arrêt *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, § 56.

137 Cour eur. D.H., arrêt *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, § 56.

de la Constitution [...], notamment sur le plan pénal, ne saurait faire obstacle en soi au libre débat sur son éventuelle responsabilité institutionnelle, voire symbolique, à la tête de l'État, dans les limites du respect de sa réputation en tant que personne »¹³⁸. Quant à la condamnation pénale attachée à l'offense au chef de l'État, la Cour précise que « si la fixation des peines est en principe l'apanage des juridictions nationales, une peine de prison infligée pour une infraction commise dans le domaine du discours politique n'est compatible avec la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence »¹³⁹. Dans le cadre de la critique politique, la Cour interprète toutefois les notions de « discours de haine » et d'« incitation à la violence » de manière restrictive : le fait de mettre le feu à un portrait du Roi et de son épouse, placés la tête en bas, lors d'une manifestation sur une place publique en présence de plusieurs dizaines de personnes célébrant l'embrasement par des cris¹⁴⁰ n'est considéré, par la Cour, ni comme un discours de haine, ni comme une incitation à la violence¹⁴¹.

Le régime pénal belge en matière d'offenses contre le Roi et les membres de la famille royale semble totalement contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁴². Le principe même d'une protection pénale du chef de l'État contre les « offenses » est contraire à l'esprit de la Convention. Plus encore, dans la logique de la Cour, le Roi en tant qu'institution doit jouir d'une protection moindre contre les injures que celle octroyée à tout citoyen. *A fortiori*, la protection de tout autre membre de la famille royale, en ce compris l'héritier présomptif, ou de dépositaire de la fonction royale y est également contraire. Le chef de l'État, qu'il soit présidentiel ou monarchique, a le droit, comme tout citoyen, au respect de sa personne sur le plan privé, mais il doit pouvoir être critiqué en tant qu'institution, sauf incitation à la haine ou à la violence. À l'aune de la Convention, une peine de prison ne semble pouvoir être admissible que dans ces deux cas. Or le régime pénal belge, tant actuel que futur, est doublement problématique à cet égard. D'une part, la protection accordée au Roi et aux membres de la famille royale n'est pas limitée aux cas de haine ou de violence. D'autre part, il prévoit en toute hypothèse la possibilité, pour le juge, de prononcer une peine de prison. L'inconventionnalité semble manifeste. Pourtant, dans son avis du 23 novembre 2018, la section de législation du Conseil d'État avait souligné la possible violation de la Convention européenne des droits de l'homme, en affirmant que « ce n'est que si le législateur peut produire une justification spéciale et conforme à la jurisprudence [de la Cour européenne des droits de l'homme], pour le main-

138 Cour eur. D.H., arrêt *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, § 57.

139 Cour eur. D.H., arrêt *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, § 59.

140 Cour eur. D.H., arrêt *Stern Taulats et Roura Capellera c. Espagne*, 13 mars 2018, § 6.

141 Cour eur. D.H., arrêt *Stern Taulats et Roura Capellera c. Espagne*, 13 mars 2018, §§ 36 à 42.

142 Dans le même sens, voy. H. VUYE et V. WOUTERS, « Le roi, son honneur et sa vie privée : aperçu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *C.D.P.K.*, 2018, pp. 66 et 67.

tien de l'infraction spéciale de lèse-majesté, faisant l'objet d'une peine plus sévère [que l'infraction d'injure de droit commun], que le dispositif en projet pourra être conservé »¹⁴³. Force est de constater que la remarque n'a pas été suivie par les auteurs de la proposition de loi du 24 septembre 2019.

Néanmoins, il nous semble permis d'émettre de sérieuses réserves à l'encontre de la jurisprudence strasbourgeoise. Dans notre monarchie constitutionnelle, le Roi est irresponsable et il ne joue pas réellement de rôle politique, au contraire des présidents ou, dans notre système, du premier ministre, lequel doit pouvoir faire l'objet de critiques. De plus, la responsabilité des actes du monarque doit être assumée par un ministre, en vertu de l'article 106 de la Constitution, en ce compris le fait d'intenter une action en justice. Le Roi ne peut agir seul. L'inviolabilité est le corollaire de cette irresponsabilité royale¹⁴⁴. Dans cette perspective, la situation du monarque est plus défavorable que celle d'un simple particulier, qui ne doit satisfaire que la condition d'intérêt à agir pour ester en justice. Le Roi, au contraire, ne peut se défendre seul. Corrélativement, un régime de protection spécifique doit pouvoir se concevoir. À tout le moins, cette question devrait relever de la marge d'appréciation de l'État belge.

V. Conclusion

Le régime pénal belge actuel en matière d'infractions contre la monarchie exprime les valeurs du milieu du XIX^e siècle. La proposition de loi du 24 septembre 2019 entend mettre en adéquation ce régime avec le contexte social et juridique actuel. Elle souhaite restreindre le plus possible le champ d'application personnel de la protection pénale accordée aux membres de la famille royale. Elle maintient néanmoins une protection spéciale, accordée principalement au Roi. À notre sens, cette protection est même une exigence constitutionnelle, qui découle de l'article 88 de la Constitution. Elle n'est que la conséquence de l'affirmation selon laquelle « la personne du Roi est inviolable ». Il nous semble permis d'affirmer que le législateur pénal ne pourrait renoncer à cette protection sans méconnaître un choix du Constituant lui-même¹⁴⁵. Par contre, la protection accordée aux autres membres de la famille royale ainsi qu'aux dépositaires de la fonction royale ne traduit pas de principe constitutionnel, sauf, peut-être, la protection de l'héritier présomptif

143 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 64.121/1 et 64.126/1, du 23 novembre 2018, sur un avant projet de « Code pénal – Livre 2 » et « Code pénal – Livre Premier », p. 146.

144 F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel*, v. 1, *Les pouvoirs*, Bruxelles, Larcier, 1986, p. 165.

145 Sur cette notion, voy. N. B. BERNARD, « La fin du choix du Constituant dans les travaux préparatoires ? », obs. sous C.C., 23 mai 2019, n° 70/2019, *J.T.*, 2019, pp. 564 à 566 ; N. B. BERNARD, « Les choix légistiques du Constituant comme limites formelles au contrôle de la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 459 à 482 ; P. MARTENS, « La Cour constitutionnelle pratique-t-elle l'auto-restriction ? », in A. ALEN, F. DAOUT et P. NIHOUL (dir.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 508 à 513 ; F. BOUHON, « L'immunisation des normes législatives par le choix du constituant », obs. sous C.C., 28 mai 2015, n° 81/2015, *Rev. dr. ULg.*, pp. 618 à 637.

de la couronne, laquelle permet d'assurer le principe général de droit, à valeur constitutionnelle, de continuité de l'État¹⁴⁶. Sur le plan de la liberté d'expression, ces principes constitutionnels sont toutefois en opposition directe avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'immisce là dans un domaine relevant du noyau dur de la souveraineté nationale. Les auteurs de la proposition prennent clairement leurs distances avec la jurisprudence strasbourgeoise, et il est possible à l'avenir que la Cour condamne la Belgique pour son dispositif pénal, du moins si un litige survient en la matière – ce qui nous semble peu probable.

La proposition de loi du 24 septembre 2019 a le mérite d'adapter les articles 101 et suivants du Code pénal au contexte du XXI^e siècle en suggérant des changements substantiels. À ce titre, le travail de la Commission de réforme du droit pénal, qui a servi de base à la proposition de loi, a été titanesque et est à saluer. Certaines incohérences demeurent néanmoins, tant d'un point de vue formel que substantiel, et il conviendrait d'y remédier. En effet, les infractions contre la monarchie nous enseignent sur la manière dont sont perçues, par la société, les institutions étatiques. Par là, leur rédaction mérite une réflexion des plus approfondie sur la nature même de notre État. Le législateur pénal doit être conscient qu'il lui incombe d'adresser, par son nouveau Code, un message de la plus haute importance, alors qu'au moment d'écrire ces lignes, l'avenir du pays apparaît plus flou que jamais.

N. B. BERNARD,
Assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles et à l'UCLouvain

146 Voy. J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle" : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in I. HACHEZ *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisitées*. Tome 1. *Normes internationales et constitutionnelles*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2013, pp. 530 à 581.